



Rekenkamercommissie

DE RAAD VAN WAALRE IN ZIJN VOLKSVERTEGENWOORDIGENDE ROL

**Onderzoek naar het beeld over en van raadsleden over de
rol van volksvertegenwoordiger**

April 2019
Rekenkamercommissie gemeente Waalre
J.J.M. van den Heuvel, voorzitter
A.H. Teeuw, lid
J.M. van Berlo, lid

Inhoudsopgave

	Blz.
1 Inleiding	5
2 Doelstelling, onderzoeksvragen en aanpak	6
2.1 Doelstelling en onderzoeksvragen	6
2.2 Aanpak	6
3 Beleid en trends over de volksvertegenwoordigende rol	7
3.1 De volksvertegenwoordigende rol van de raad	7
3.2 Trends	7
3.3 Beleid in Waalre	8
3.4 Concluderend	11
4 Beelden over de volksvertegenwoordigende rol en rolinvulling	12
4.1 Invulling van de volksvertegenwoordigende rol	12
4.2 Beelden over de rol van volksvertegenwoordiger bij anderen	13
4.3 Rolopvattingen en beelden bij de raadsfracties	15
4.4 Resultaten uit de werksessie met raadsleden	16
4.5 Concluderend	17
5 Gebruik en beoordeling van de mogelijke instrumenten	19
5.1 Verschillende typen instrumenten	19
5.2 Gebruik en waardering van de instrumenten	19
5.3 Concluderend	20
6 Aanbevelingen	21
7 Reactie griffie en college van B&W	25
7.1 Reactie griffier	25
7.2 Reactie college van burgemeester en wethouders	26
8 Nawoord Rekenkamercommissie	28
Bijlage	
Geïnterviewde personen en deelnemers werksessie	29

1 Inleiding

In het functioneren van de gemeenteraad staan drie belangrijke rollen centraal: die van kadersteller, van controleur en van volksvertegenwoordiger. Daarnaast heeft de gemeenteraad een belangrijke verantwoordelijkheid voor het financiële budget van de gemeente.

Naast deze klassieke rollen wordt op dit moment ook steeds meer gewezen op een andere rol van de raad: die van verbinder. Daarbij gaat het erom dat de raadsleden actief de samenleving opzoeken en van daaruit ook een meer initiërende (en niet alleen een reagerende) rol spelen richting het college.

In het essay 'Hard naar het college en zacht naar de samenleving' van Juliën van Ostaaijen (2016) wordt in dat verband gesteld:

'Om de rol van de gemeenteraad als verbinder in de huidige tijd goed vorm te geven, wordt gepleit voor gemeenteraden die zich vaker 'hard naar het college' en 'zacht naar de samenleving' opstellen. Met 'hard naar het college' wordt een gemeenteraad bedoeld die initiatief neemt en het college een eigen agenda durft op te leggen, zelfbewust is en met die houding juist ook zaken aan het college overlaat en daarnaast de eigen zwakheden kent en daarvoor samenwerking zoekt. Met 'zacht naar de samenleving' wordt bedoeld dat gemeenteraden en gemeenteraadsleden zich actiever verbinden met de vele lokale netwerken die de lokale samenleving kent, en meer ruimte laten voor initiatieven uit en in die samenleving.'

Belangrijk daarbij is om als gemeenteraadsleden goed ingevoerd te zijn in de lokale netwerken.

Daarnaast is het in Waalre van belang de relatie te leggen met de strategische visie 'De kracht van Waalre'. De inhoud daarvan heeft ook consequenties voor de wijze waarop de raad zijn rol invult.

In de strategische visie wordt aangegeven dat het bestuursmodel aan moet sluiten op de veranderende samenleving. Voorts wordt gesteld:

'De Waalrese samenleving kenmerkt zich in toenemende mate als een netwerksamenleving. Kennis, inzichten en relaties worden in (soms) wisselende groepen gedeeld en opgebouwd. De gemeente organiseert samen met inwoners de burgerparticipatie waarbij proactief inwoners worden gestimuleerd hieraan mee te doen. Nieuwe initiatieven en werkvormen worden gestimuleerd. Institutionalering is niet langer een vanzelfsprekendheid.'

Als uitdaging wordt in de visie onder meer aangegeven de samenwerking met de inwoners verder te ontwikkelen.

Gelet op deze algemene ontwikkelingen rond de rol van de raad en de strategische visie van Waalre in het bijzonder vindt de Rekenkamercommissie (RKC) het belangrijk aandacht te besteden aan de volksvertegenwoordigende rol van de raad.

Met de resultaten en aandachtspunten uit dit onderzoek kan dan in de komende periode ervaring worden opgedaan.

In de rapportage wordt gezocht naar leerpunten voor de totale raad. Hoewel in het onderzoek de activiteiten en wensen van de verschillende fracties zijn geïnventariseerd, richten de conclusies en aanbevelingen zich op de raad als geheel. Er wordt dus niet gerapporteerd op het niveau van individuele fracties.

2 Doelstelling, onderzoeksvragen en aanpak.

2.1 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is om inzichtelijk te maken op welke wijze de gemeenteraad en de verschillende fracties inhoud geven aan hun volksvertegenwoordigende en verbindende rol en na te gaan waar eventuele verbeteringen mogelijk en wenselijk zijn.

In het licht van deze doelstelling worden de volgende onderzoeksvragen gesteld:

1. Is er in Waalre beleid over de volksvertegenwoordigende rol van de raad?
2. Zo ja, hoe wordt dit beoordeeld? Zo nee, wordt dit wenselijk geacht?
3. Op welke wijze geven de verschillende fracties inhoud aan hun rol als volksvertegenwoordiger en verbinder?
4. Hoe wordt deze rolinvulling door de fracties zelf gewaardeerd?
5. Hoe beoordelen anderen (nader te selecteren sleutelpersonen) deze rolinvulling?
6. Welke instrumenten worden gebruikt om de rol van volksvertegenwoordiger vorm te geven en van welke instrumenten wordt geen of nauwelijks gebruik gemaakt?
7. Hoe wordt door de leden van de gemeenteraad en anderen het gebruik van deze instrumenten beoordeeld en beleefd?
8. Waar zien de raadsleden en andere te interviewen personen de grootste kansen om de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad te versterken?

2.2 Aanpak

In het onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende informatiebronnen.

Daarbij zijn in het onderzoek de volgende fases onderscheiden.

- a. *Documentenanalyse*; het onderzoek is gestart met de analyse van de documenten over de rol van de gemeenteraad als volksvertegenwoordiger. Het gaat hierbij deels om algemene literatuur over dit onderwerp, maar vooral om de documenten, die specifiek betrekking hebben op de Waalrese situatie. De analyse op basis van deze documenten vormt de basis voor de fases b en c.
- b. *Interviews*; om de resultaten uit de documentenanalyse te toetsen en te verdiepen zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van alle fracties uit de gemeenteraad, met de voorzitter van de raad, met de griffier en vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie.
- c. *Gesprekken met een aantal sleutelpersonen uit Waalre*; met een aantal sleutelpersonen in Waalre heeft een gesprek plaatsgevonden om na te gaan hoe zij de volksvertegenwoordigende en verbindende rol van de gemeenteraad beoordelen.
- d. *Werksessie met de raad*; in deze bijeenkomst zijn de eerste resultaten gepresenteerd uit de voorafgaande fases (de documentenanalyse, de interviews en de gesprekken met sleutelpersonen). In deze sessie is voorts met elkaar gekeken naar die aandachtspunten, waar de grootste kansen op verbetering worden gezien om de rol als volksvertegenwoordiger te versterken.
- e. *Concept rapportage*; de resultaten uit de fases a t/m d zijn vervat in een concept rapportage, die ter verificatie is voorgelegd aan de griffie. Vervolgens is de eindrapportage opgesteld.
- f. *Procedure van hoor en wederhoor*; aan de griffier is gevraagd om een feitencheck en aan het college van B&W is gevraagd een reactie te geven op het onderzoek.
- g. *Behandeling eindrapportage in de gemeenteraad*.

3 Trends en beleid over de volksvertegenwoordigende rol

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de betekenis van de volksvertegenwoordigende rol, landelijke trends op dit terrein en op het beleid in Waalre.

3.1 De volksvertegenwoordigende rol van de raad

De raad is het volksvertegenwoordigende orgaan in de lokale democratie. Het is het hoogste orgaan binnen de gemeente en wordt direct gekozen door de burgers. De primaire functie van een raadslid is daarom die van volksvertegenwoordiger. Kaderstellen en controleren –de overige functies van de raad- vloeien voort uit deze volksvertegenwoordigende functie.

Gekozen raadsleden vertegenwoordigen burgers en maken namens de burgers afwegingen. Het wegen van –vaak tegenstrijdige- belangen van diverse (groepen van) burgers is daarbij een essentiële en bij uitstek politieke kwestie. Een gemeenteraadslid moet, in zijn vertegenwoordigende functie, vooral kunnen aantonen dat hij alle relevante argumenten heeft gehoord en op basis daarvan tot een integere afweging is gekomen. De volksvertegenwoordigende rol van een raadslid komt vooral naar voren bij de agendavorming en de beleidsvoorbereiding.

In het Handboek voor raadsleden van de gemeente Waalre (2018) wordt in relatie met de volksvertegenwoordigende rol van de raad gesteld:

'U doet het namens de inwoners.

Als gemeente verbinden we ons met de samenleving. We doen het niet vóór de inwoners maar mét de inwoners. De gemeenteraad heeft daarbij als volksvertegenwoordigend orgaan een unieke, bijzondere positie. Hij staat dynamisch in verbinding met de samenleving, toetst beleidsvoornemens aan de behoeften van (groepen) inwoners en gaat daarover pro-actief de dialoog aan. Vanuit deze krachtige en voor inwoners geloofwaardige positie als volksvertegenwoordigend orgaan, vervult de raad zijn maatschappelijke rol - kaders stellen voor en controleren van lokaal beleid.'

3.2 Trends over de veranderende rol van de raad

In de afgelopen jaren is veel gepubliceerd over het functioneren van de raad als volksvertegenwoordiger.

In al deze studies wordt de veranderende maatschappelijke context geschilderd. De samenleving functioneert steeds meer als een netwerksamenleving, wat ook uitdrukkelijk consequenties heeft voor het besturen van de gemeente en de rollen van de verschillende spelers. Gesproken wordt over de grotere rol, die gegeven moet worden aan inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Voor de overheid betekent dat vaak: ruimte geven, durven loslaten, openstaan voor initiatieven van inwoners en organisaties, meer werken in coproducties, e.d.

In dit verband wordt ook wel eens gesproken over de doe-democratie. In hun publicatie 'Burgerschap in de doe-democratie' stellen Van de Wijdeven en Hendriks:

'Als democratie verwijst naar het volk (demos) dat mee regeert (kratos), dan verwijst de doe-democratie naar het volk dat mee regeert door 'simpelweg' te doen.

De doe-democratie is in beginsel een participatiedemocratie: het participeren, het meedoen van burgers in het publieke domein staat voorop. Daarmee is de doe-democratie van een andere orde dan de penduledemocratie of (de in ons land sterk ontwikkelde) consensusdemocratie, waarin besluitvorming wordt overgelaten aan zaakwaarnemers, en de burger vooral toeschouwer is binnen een zogenoemde audience democracy (Manin, 1997). Ook gaat het niet primair om meedoen aan

stemmingen – referenda of andere vormen van onbemiddeld 'neuzen tellen' – in de kiezersdemocratie. Het gaat in de doe-democratie niet zozeer om burgers die op een keuzeformulier of met hand-opsteken aangeven welke beleids optie (A of B) ze prefereren, het gaat veeleer om burgers die door te doen laten zien waar ze staan. Als je een schone straat wilt, ga dan vegen; als je meer 'sociale cohesie' wilt, organiseer dan ontmoetingen; als je een verloederde speeltuin hebt, knap hem op.'

Deze ontwikkelingen hebben invloed op de rol van de raad als volksvertegenwoordiger. Maar ook de rollen van de raad als kadersteller en controleur krijgen daarmee een andere invulling. Fraanje gaat daarop in zijn artikel 'Sturen in een netwerk' in. Aan de raad worden de volgende richtlijnen meegegeven:

'Wat betreft de kaderstelling

- *Stop met SMART geformuleerde doelstellingen, ga samenwerken in plaats van doen alsof raad als enige aan de knoppen zit*
- *Formuleer procesdoelen*
- *Beperk de kaderinstelling, geef ruimte aan inwoners en professionals*
- *Formuleer de rol opvatting van de gemeente. Welke rol wil de gemeente spelen bij een maatschappelijke opgave?*

Wat betreft de controle:

- *Controleer op procesdoelen*
- *Organiseer je eigen toetsing*

Wat betreft de volksvertegenwoordiging:

- *Versterk de ombudsfunctie*
- *Minder vergaderen, meer hoorzittingen en schouwen*
- *Bevraag ook de partners van een gemeente.'*

Ook de Raad voor het Openbaar Bestuur heeft zijn publicatie 'De verbindende rol van de raad' een aantal aanbevelingen opgenomen, gelet op de veranderende positie van gemeenteraden. Zo wordt gesteld:

- *'Wees meer volksvertegenwoordiger.*

Natuurlijk is een raadslid in al zijn doen en laten formeel een vertegenwoordiger van het volk. Met deze aanbeveling verwoordt de Raad voor het openbaar bestuur dat meer tijd en aandacht nodig is voor gesprekken en contacten met de lokale samenleving, als basis voor het functioneren in de gemeenteraad.

- *Voorkom overmatige politisering.*

Juist de lokale democratie wordt in de regel gekenmerkt door een focus op pragmatische oplossingen. Door diverse oorzaken is deze focus op veel plaatsen onder druk komen te staan. Dat ondergraaft het vertrouwen van burgers in het lokaal bestuur.

- *Zorg voor de democratische kwaliteit van besluitvormingsprocessen.*

Het proces is net zo belangrijk als de inhoud van de besluitvorming. Door burgers waar mogelijk bij de besluitvorming te betrekken, tegelijk oog te houden democratische en rechtstreekse waarborgen en telkens opnieuw duidelijkheid te verschaffen over ieders rol kan het draagvlak voor de besluiten worden vergroot.

- *Maak afspraken over samenwerking tussen en binnen fracties.*

Door goede afspraken te maken kunnen de beraadslaging en besluitvorming in de raad effectiever plaatsvinden, waardoor meer ruimte ontstaat voor interactie met burgers.'

3.3 Beleid over de volksvertegenwoordigende rol in Waalre

In Waalre is geen specifiek beleid vastgesteld over de volksvertegenwoordigende rol van de raad. Wel zijn er belangrijke besluiten genomen, die deze rol uitdrukkelijk direct beïnvloeden dan wel zouden moeten beïnvloeden.

Gedoeld wordt vooral op besluiten over:

- De Kracht van Waalre;
- Kadernota Burgerparticipatie en Burgerinitiatieven
- Het Waalres akkoord 2018-2022.

De Kracht van Waalre

De nota 'De Kracht van Waalre' bevat de strategische visie voor de gemeente en is unaniem door de raad aangenomen. Op belangrijke punten is de aangegeven koers ook doorvertaald in de coalitieprogramma's 2014 en 2018. Dit op basis van de in 2013 vastgestelde Visie op de Samenleving Waalre. Ook in onderdelen van de begroting en sectoraal beleid (bijvoorbeeld in het sociaal domein) zijn uitgangspunten en ambities doorvertaald.

In het document 'De Kracht van Waalre' wordt in relatie met de visie op de samenleving gesteld:

'Dit vraagt om een paradigma verschuiving van de maatschappij, de positie van de inwoner en bijpassende rol van de overheid.

De samenleving verandert onmiskenbaar richting een "netwerksamenleving", waarbij inwoners en de gemeente zich anders organiseren. De grenzen van de gemeente zijn niet meer allesbepalend. De traditionele één-op-één communicatie wijzigt in rap tempo naar een meer diverse en pluriforme manier van uitwisselen. Ook traditionele relaties tussen inwoners, gemeente en inwoners onderling staan daarbij onder druk. Kennis en informatie zijn eenvoudig en op verschillende wijze te vergaren.

De kennis en informatieachterstand van en tussen inwoners en gemeente verdwijnt in rap tempo.

De relaties tussen inwoners en gemeente zijn in toenemende mate bepalend en netwerken worden steeds belangrijker. De vraag daarbij is wat de rol en de positie is van zowel de inwoners als de gemeente in het moderne Waalre van de toekomst. Immers niet alleen kennis en/of informatie is nog langer bepalend maar de balans tussen macht, positie en invloed. Feit is dat er veel kennis is onder de inwoners van Waalre en dat in potentie het zelforganiserend vermogen groot is. De visie is dan ook primair gericht op het verder benutten van de eigen kracht van inwoners ten behoeve van de Waalrese samenleving. Naast de geschetste veranderende samenleving, vinden er ingrijpende veranderingen plaats in het sociaal maatschappelijk en ruimtelijk domein. Dat samen noopt tot een herijking van de visie op de toekomstige samenleving van Waalre en de rol van de inwoners en de gemeente.'

In het verlengde van deze analyse worden als ambities geformuleerd:

- 1. De gemeente stimuleert de kennis en het zelf organiserend vermogen in de samenleving.*
- 2. De gemeente vervult een bewakende rol die niet belemmerend werkt op het scheppen van ruimte.*
- 3. De gemeente stelt het ontplooiën van de inwoner van Waalre in alle levensstadia centraal.*
- 4. De gemeente stelt de relatie met inwoners centraal.*
- 5. De gemeente sluit met haar bestuursmodel aan op de veranderende samenleving.'*

In een notitie over de Kracht van Waalre uit 2016 wordt over de raad en het bestuur gesteld:

'De lokale politiek en het bestuur krijgen een andere rol. Naast burgerparticipatie zal er steeds meer sprake zijn van overheidsparticipatie: de overheid neemt een rol in de maatschappelijke agenda in plaats van dat de burger een rol krijgt in de bestuurlijke agenda. Hoe we daaraan in Waalre vorm en inhoud geven, is een gezamenlijke zoektocht van samenleving en gemeente. Actief (zelf)onderzoek en bestuurlijke en maatschappelijke experimenten brengen aan het licht welke ruimte de lokale overheid zelf moet blijven invullen en waar zij los kan laten. Wat kan, wil de gemeente(raad) faciliteren, ondersteunen en/of loslaten? Welke verantwoordelijkheid verwachten de burgers van de overheid?'

Gesproken wordt over een zoektocht en veel is nog in de vorm van vragen gesteld. In de raadspraktijk van iedere dag zal tot concrete beantwoording gekomen moeten worden.

Kadernota Burgerparticipatie en burgerinitiatieven

Ook de inhoud van deze nota heeft consequenties voor de rol van de raad als volksvertegenwoordiger.

Zo wordt ondermeer gesteld:

'Er moet duidelijkheid bestaan over de rollen van alle betrokkenen, de inwoners, het ambtelijke apparaat, het college van B&W en de gemeenteraad. Het is belangrijk dat iedereen weet wat welke rol alle betrokkenen in zullen nemen om verwarring en mogelijk ongewenste verrassingen over de besluitvorming of de kaders te voorkomen. Het moet voor alle betrokkenen helder zijn wanneer de beslismomenten zijn, wat de kaders zijn waaraan getoetst wordt en bij wie de beslissingsbevoegdheid ligt.' Het college en de raad moeten bereid zijn zich te committeren aan zowel het participatieproces als de uitkomsten daarvan. Dit betekent waar nodig noodzakelijk budget beschikbaar stellen en actief optreden tijdens het proces. Daarbij is het belangrijk om de resultaten van burgerparticipatie zwaar te laten wegen in de besluitvorming en inwoners te informeren over hoe hun inzet is meegenomen.

Meer specifiek over de volksvertegenwoordigende rol wordt gesteld:

'Deze rol kan mogelijk het meest veranderen. Inwoners hebben niet meer voor alle onderwerpen de raad nodig om hun gemeentelijke belangen te behartigen, maar doen dit liever zelf. Dit is geen afbreuk aan het representatieve gedeelte, maar juist een aanvulling. De directe democratie zorgt voor betere belangenbehartiging en een verbetering van de woon- en leefomgeving, terwijl de representatieve democratie zorgt voor stabiliteit, continuïteit en toe ziet dat alle belangen van de betrokkenen ook echt zijn meegewogen. Bij de rol van de inwoners wordt inzichtelijk gemaakt welke bestuursstijl past bij welke mate van betrokkenheid van de inwoners.'

Ook is het voorstel gedaan bij college- en raadsvoorstellen expliciet in te gaan op de burgerparticipatie. Dit wordt standaard ingebouwd.

Bij de behandeling van de nota in de raad (20-2-2018) is een motie aangenomen, waarin de raad vraagt om in een raadsbrede bijeenkomst gezamenlijk kaders te stellen voor de cultuuromslag van college en raad en op basis daarvan te komen tot invulling van de nota.

'Waalres Akkoord 2018-2022'

Het Waalres akkoord sluit aan bij de ambities uit 'De kracht van Waalre'. Ook de Kadernota Burgerparticipatie en Burgerinitiatieven wordt onderschreven.

Zo wordt gesteld:

'In grote lijnen herbevestigen wij het gestelde in "De Kracht van Waalre" (2016). Ook constateren wij dat de daarin opgenomen uitgangspunten uit de 'Visie op de Samenleving Waalre' (2013) nog steeds gelden. Wij maken in de komende periode een omslag naar een andere wijze van besturen, samen met de burgers en de gehele raad. Wij werken optimaal met 'De Kracht van Waalre' om uitdagingen aan te gaan, ambities te realiseren en plannen uit te voeren.

Ook wordt ingegaan op de bestuurscultuur. Ter illustratie de volgende passage:

'Politiek bestaat bij de gratie van dialoog. Zeker in een tijd van grote maatschappelijke uitdagingen en opgaven is het de kunst om daaraan vorm en inhoud te geven. Daarom pleiten we voor een bestuurscultuur binnen de gemeenteraad waar de meerderheid en de minderheid samen tot gedragen beslissingen komen op basis van voorstellen die keuzes bevatten. Daarbij voeren respect en beschaving de boventoon. Het is goed met elkaar af te stemmen hoe dat er in de praktijk binnen de gemeenteraad uit zou moeten zien. De gemeenteraad is een politiek bedrijf. Spraak en tegenspraak rondom politiek inhoudelijke onderwerpen vormen daarvan de essentie. De raadsleden als volksvertegenwoordigers brengen hun verschillende standpunten in en voeren het debat met elkaar. Daarbij willen wij respectvol met elkaar omgaan. De nieuwe gemeenteraad wil leren hoe het debat en de uitwerking van de resultaten van dat debat plaatsvinden. Ook willen wij ons ontwikkelen naar een opener houding naar inwoners: om meer ruimte te geven aan de kennis en kunde van inwoners en hoe zij betrokken kunnen worden bij de opgaven van de gemeente. Een raadswerkgroep ontwikkelt

een programma om tot een gemeenteraad te komen die vanuit dialoog en respect met elkaar praat, de inwoners daarbij betreft en kritisch naar zichzelf kan kijken.

Belangrijke elementen voor dat programma zijn: Respect; Spraak en tegenspraak; Ruimte geven aan elkaar; Voorbeeldgedrag van de gemeenteraad; Deelname van burgemeester, college en organisatie op dit thema; Uitnodigende houding; Luisteren naar elkaar en de omgeving.

Aanvullend op het voorgaande wordt - in relatie met de volksvertegenwoordigende rol van de raad – gesteld:

'Het is belangrijk dat gemeente en inwoners, en ook inwoners onderling, elkaar leren kennen, weten te vinden en waarderen. Wij willen inwoners zo vroeg mogelijk betrekken bij maatschappelijke opgaven. Zo kunnen de kennis en kunde die er bij onze inwoners is, optimaal bijdragen aan gemeenschappelijke oplossingen. Hierbij zoeken we een succesvolle wisselwerking tussen ruimte geven, leiderschap en gemeenschappelijke thema's.

Een proef waarbij inwoners met een burgerbegroting aan de slag gaan, past hierbij.'

En meer specifiek over de rol en het gedrag van de gemeenteraad wordt gesteld:

'De gemeenteraad richt zich op het vaststellen van de richting en kaders van het beleid, de controle daarop en beperkt zich daarbij tot hoofdlijnen. Bij inhoudelijke en politieke stellingnames wordt de inbreng van 'de minderheid' meegewogen. Binnen de gemeenteraad hechten wij waarde aan correcte en beschaafde omgangsvormen en een respectvolle bejegening. Dit is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de raadsleden zelf. Overigens is hierin ook een rol weggelegd voor de vigerende voorzitter. We richten de besluitvorming door de raad zodanig in dat (organisaties van) burgers en externe deskundigen invloed kunnen hebben op de voorbereiding en de besluitvorming van voorstellen.'

3.4 Concluderend

Het voorafgaande overziende kan worden geconcludeerd:

Er is veel discussie over het democratisch gehalte van het openbaar bestuur en er wordt gezocht naar wegen dit te versterken. Daarbij bestaat er zorg over de positie van gemeenteraden en de rol van raadsleden. Het besturen in een netwerksamenleving stelt nieuwe eisen aan onder meer de gemeenteraad en vraagt om andere omgangsvormen met de lokale gemeenschap. Er zijn geen kant en klare oplossingen voorhanden om de rol van volksvertegenwoordiger te vernieuwen. In de praktijk zal daaraan inhoud moeten worden gegeven.

In Waalre is geen specifiek beleid ontwikkeld over de rol van de raad als volksvertegenwoordiger. Wel is het belang onderkend om te komen tot een nieuwe invulling van deze rol. Dit is vooral zichtbaar in de strategische visie 'De Kracht van Waalre' en de nota Burgerparticipatie. Ook in het meest recente coalitieakkoord wordt daaraan aandacht besteed.

Onderkend is dat een cultuuromslag nodig is in het handelen van de raad, college en ambtelijke organisatie. Tot welke acties dit moet leiden voor de verschillende geledingen is voorsnog niet duidelijk.

4 Beelden over de volksvertegenwoordigende rol en rolinvulling

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op de invulling van de volksvertegenwoordigende rol, de beelden hierover bij anderen en de rolopvattingen en beelden bij de raadsfracties.

4.1 Invulling van de volksvertegenwoordigende rol

Aan de hand van enkele dossiers is teruggekeken op welke wijze de raad komt tot besluitvorming en hoe daarin aspecten van de rol als volksvertegenwoordiger naar voren komen. Hiervoor zijn audioverslagen van de betreffende raadsvergaderingen als informatiebron gebruikt.

Daarbij is de behandeling van de volgende – verschillende typen - dossiers bekeken:

- Vaststellen Toekomstvisie De Kracht van Waalre (5-4-2016)
- Vaststellen Gebiedsvisie 't Hazzo (18-4-2017)
- Instellen van een digitaal Inwonerspanel (4-7-2017)
- Vaststellen Integrale visie Dorpshart Aalst (19-9-2017)

Toekomstvisie De Kracht van Waalre

De behandeling van de toekomstvisie in de oordeelsvormende en besluitvormende vergadering laat een beeld zien van een grote unanimiteit en eensgezindheid. De gewenste veranderingen in de relatie tussen inwoners en gemeente worden onderstreept. Ook wordt meermaals aangegeven dat de raad zelf hier ook mee aan de slag moet. De raad moet zelf ook echt onderdeel zijn van de proeftuin voor vernieuwing en daar zelf ook initiatieven in nemen.

Wat wel opvalt is dat er bij de behandelingen niet wordt gesproken over de inbreng van bewoners bij deze visie. Of dit is gebeurd, of dit in voldoende mate is gebeurd en hoe die inbreng is doorvertaald in de uiteindelijk vast te stellen visie, is niet uit de bespreking op te maken. Gelet op de inhoud van de visie, waarbij ook veel bewoners en organisaties betrokken zijn geweest, had dat wel voor de hand gelegen.

Gebiedsvisie 't Hazzo

Bij de voorbereiding en de behandeling van de gebiedsvisie komt de inbreng van bewoners in meerdere vormen terug. Zo zijn bij de voorbereiding van de visie bewonersavonden belegd. De inspraakreacties zijn met antwoorden vanuit het college expliciet toegevoegd bij de stukken ter besluitvorming. Er is ruimte geboden voor insprekers bij de raadsbehandeling. De raad pakt een aantal van de signalen en argumenten duidelijk op. De zienswijzen van insprekers op de raadsavonden zelf komen bij verschillende fracties uitdrukkelijk terug. De daarbij ingebrachte argumenten worden soms door raadsleden overgenomen in de vraagstelling richting college. Voorts wordt gepleit voor het verder vorm geven van de dialoog in het verdere proces.

Digitaal inwonerspanel

Het inwonerspanel is een instrument om de stem van inwoners op bepaalde onderwerpen te vernemen. In die zin kan het ook worden gezien als een instrument in het licht van De Kracht van Waalre. Bij de behandeling komen vooral aspecten naar voren als: wat is de rol en de bevoegdheid van de raad bij de keuze van onderwerpen, de representativiteit van het panel en hoe wordt ervoor gezorgd dat bewoners niet teleurgesteld worden wanneer anders wordt besloten dan het panel aangeeft. Uit de discussie blijkt dat het voor de raad soms lastig is om los te laten, zeggenschap af te staan en het experiment met dit panel open in te gaan.

Integrale visie dorpshart Aalst.

Door sommige partijen wordt uitdrukkelijk ingespeeld op het belang van en de waardering voor de inbreng van betrokkenen uit de Klankbordgroep, inwoners, ondernemers en omwonenden. Anderen benadrukken vooral dat de raad zijn kaderstellende rol niet voldoende kan pakken en dat ten onrechte een aantal beslispunten bij de klankbordgroep wordt gelegd. Het antwoord op de vraag wat 'des raads is' en wat bij de betrokkenen in het participatieproces thuishoort, is blijkbaar onvoldoende helder door de raad gegeven, aan het begin van het proces. In ieder geval bestaat daarover geen gemeenschappelijk gedragen beeld.

In het besluitvormingsproces ontstaat evenwel een constructieve beweging: over de strekking van verschillende amendementen wordt van gedachten gewisseld. Sterk wordt gezocht naar de bindende elementen, waardoor één amendement unaniem wordt aangenomen. De politieke verschillen worden niet uitvergroot, maar de inhoud en gemeenschappelijkheid worden vooropgesteld.

4.2 Beelden over de rol van volksvertegenwoordiger bij anderen

Beelden bij externe gesprekspartners

Middels gesprekken met inwoners uit de gemeente Waalre is een indicatief beeld gekregen hoe anderen tegen de raad en raadsleden als volksvertegenwoordiger aankijken. In bijlage 1 zijn de gesprekspartners opgenomen. Bewust wordt gesproken over beelden. De gesprekspartners geven soms ook aan slechts een summier beeld te hebben van de gang van zaken.

Het eerste aspect in de gesprekken betrof de bekendheid van raadsleden en de ervaringen met eventuele contacten met de raad of raadsleden.

Daarnaast is ook geïnformeerd naar het beeld dat zij van het functioneren van de raad hebben en naar mogelijke verbeterpunten.

Bekendheid en ervaringen over contacten met raadsleden

Uit de gesprekken komt naar voren dat de raadsleden geen grote bekendheid genieten en dat het aantal contacten met raadsleden zeer beperkt is. In plaats van raadsleden worden soms de namen van wethouders genoemd. Daarbij wordt nog aangetekend dat de personen met wie gesprekken zijn gevoerd inwoners zijn met een relatief ruime interesse in de gemeente en lokale gemeenschap. Aangegeven wordt ook dat men vaker contact heeft met ambtenaren en leden van het college van B&W.

In verband met de bekendheid en contacten komen de volgende punten nogal eens naar voren:

- *'De raadsleden zijn te weinig zichtbaar. Alleen kort voor de verkiezingen hoor je iets van hen.*
- *De belangrijkste informatiebronnen zijn het Eindhovens Dagblad en de Schakel.*
- *Het is belangrijk dat raadsleden ook uitleggen waarom welk besluit genomen is. Bij de voorbereiding van een onderwerp wordt nog wel vaak contact opgenomen, maar rondom en na de besluitvorming hoor je niets meer. Besluiten moeten ook worden uitgelegd. Dat gebeurt bijna nooit.*
- *Raadsleden zouden hun contacten binnen de gemeente kunnen versterken door meer contact te leggen met buurtverenigingen en andere verenigingen. Ook bestaande overleggen en bijeenkomsten kunnen beter worden gebruikt om in contact te komen met inwoners.*

- *Het digitaal Inwonerspanel kan ook een goed middel vormen om snel te achterhalen welke wensen er in Waalre leven over een bepaald thema.*
- *Een duidelijke portefeuilletoedeling bij raadsleden zou helpen, zodat je weet wie je waarvoor moet hebben.*
- *Overigens moeten ook inwoners zelf hun rol pakken door zich actief op te stellen richting gemeente en in te spelen op geboden mogelijkheden.'*

Beelden over het functioneren van de raad en verbeterpunten

Waar het gaat om het functioneren van de gemeenteraad komen vaak dezelfde punten terug bij de gesprekspartners. Het gaat dan vooral om de volgende beelden of verbeter-suggesties:

- *De besluitvorming is veel te stroperig en voor inwoners moeilijk te blijven volgen.*
- *De inhoud van de zaak moet veel centraler blijven staan en niet worden weggedrukt door partijpolitieke of persoonlijke motieven.*
- *Er zit te veel oud zeer tussen een aantal raadsleden, wat afleidt van de zaak.*
- *De raad zou meer vertrouwen moeten hebben in de ambtelijke organisatie en het college en zich ook minder met details moeten bezighouden. Beperk ook de vergadertijd en blijf bij de hoofdlijnen.*
- *De raad moet aan het college vooral vragen hoe de belangen van de verschillende groepen in de Waalrese samenleving zijn doorvertaald in de voorstellen aan de raad. Daar ligt een belangrijke rol voor de raad.*
- *De terugkoppeling over de besluitvorming in de raad kan veel beter.*
- *Er zijn raadsleden die meer bezig zijn met eigen profilering dan de belangen van inwoners te behartigen.*
- *Het is voor inwoners zeer demotiverend wanneer de raad – in aanwezigheid van inwoners en insprekers die voor een bepaald agendapunt komen – eerst lang gaat discussiëren over de agenda en procedures.*
- *Het zou wenselijk zijn meer te werken met klankbordgroepen en gespreksgroepjes te vormen over het beleid of de uitvoering daarvan. Dit kan thematisch worden georganiseerd.*
- *Het is belangrijk dat de ambassadeursrol steviger wordt opgepakt door de raadsleden en dat ze laten zien waarvoor ze staan.*
- *Het belang wordt benadrukt om meer vanuit een visie te opereren, die ook uit te dragen en die niet te laten overschaduwen door persoonlijke of partijpolitieke motieven.*

Beelden bij gemeentelijke gesprekspartners

Ook zijn gesprekken gevoerd met enkele vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie en het college.

Uit deze gesprekken komen de volgende beelden naar voren.

- *De filosofie en de ambities uit de Kracht van Waalre worden breed onderschreven, maar men pakt dat als gehele raad nog niet echt op. Sommige raadsleden individueel doen dat overigens wel. In de doorontwikkeling van de Kracht van Waalre zijn ook gedragsaspecten aan de orde gekomen, maar dat riep weerstand op. De formele, wettelijke regelingen bieden zekerheid over functioneren en verantwoordelijkheid van de raad. De nieuwe rol is vol onzekerheden en dat maakt raadsleden kwetsbaar.*
- *Iedereen vindt burgerparticipatie erg belangrijk maar de omzetting naar concreet handelen blijkt nog erg lastig te zijn. Men hanteert vaak nog een traditioneel rolpatroon. Wat burgerparticipatie betekent voor de eigen rol als raadslid is nog onvoldoende doordacht. Laat staan dat het in het gedrag van de raadsleden al duidelijk merkbaar is.*
- *De raad zou wellicht meer het karakter van een Raad van Toezicht moeten krijgen. Die bepaalt dan de koers en controleert vervolgens of er wordt uitgevoerd wat er is afgesproken en of de beoogde effecten tot stand komen. Dat betekent ook meer sturen op hoofdlijnen met vertrouwen naar de uitvoerder (College en ambtelijke organisatie).*

- *De raad zou zelf participatiemarkten kunnen organiseren op basis van een bepaald thema. Hij zou daarvoor een of twee onderwerpen per jaar kunnen vaststellen waar voor je dit zou kunnen doen.*
- *Er vindt vervuiling plaats door persoonlijke voorkeuren en afkeuren ten opzichte van elkaar. Discussies zouden moeten gaan over de inhoud van voorstellen en niet over persoonlijke tegenstellingen. Inhoudelijk zijn de verschillen tussen fracties niet zo groot. Maar er worden soms ook keuzes gemaakt op relationele en oppositionele gronden. Raadsleden zouden elkaar ook moeten durven aanspreken op hun gedrag. Dat is ook een stukje verantwoordelijkheid naar elkaar toe. Gekissebis is niet goed voor invulling rol als volksvertegenwoordiger, dat werkt vaak averechts.*
- *Raadsleden leggen hun oor echt wel te luisteren in de samenleving, bijvoorbeeld bij de eigen achterban en verenigingen. Een echt brede oriëntatie vindt echter maar in beperkte mate plaats. Men zou meer naar het algemeen belang moeten kijken en naar hoe de verschillende belangengroepen bij de besluitvorming worden meegewogen. Daarvoor moet men breder kijken dan alleen achterbannen. De raad is geen achterbanvertegenwoordiger maar volksvertegenwoordiger. Hij moet dat in acties vormgeven. De raad moet contact zoeken met inwoners, ook als raad in zijn geheel. Die zou dat op bepaalde thema's kunnen doen.*
- *De echte sturende rol van de raad zou eerder in het proces moeten komen liggen. Bij de start van een bepaald thema zou je een startnotitie op moeten stellen waarin ook de participatiestappen worden opgenomen. Wie wordt erbij betrokken, wat zijn inhoudelijke kaders, welk tijdspad en welk budget? Dat zou veel meer duidelijkheid geven, ook richting de inwoners.*
- *Als raadsleden meer bij participatiebijeenkomsten zijn, ontstaat er meer vertrouwen. Veelzeggend is de uitspraak van een raadslid, dat stelde zich nog nooit zoveel volksvertegenwoordiger te hebben gevoeld als tijdens de W 100.*

4.3 Rolopvattingen en beelden bij de raadsfracties

In gesprekken met fractievertegenwoordigers is nagegaan welk beeld zij hebben bij hun rol en de wijze, waarop inhoud is gegeven aan de rol van volksvertegenwoordiger.

Uit de gesprekken blijkt dat de fracties op het niveau van de fractie stilstaan bij de rol als volksvertegenwoordiger. Daarbij wordt gewezen op de inhoud van het coalitieakkoord (met de aandacht om 'van buiten naar binnen te werken'), Van de Kracht van Waalre en de nota burgerparticipatie.

Het belang om meer ruimte te bieden aan inwoners wordt daarbij door alle fracties gedeeld. Over wat dit betekent voor het handelen van de fracties is in eigen kring niet echt gediscussieerd.

In het algemeen worden de eerder gebruikte middelen ingezet. Gedacht moet hierbij worden aan:

- *De organisatie van spreekuren;*
- *Luisteren in de kring van eigen informele netwerken;*
- *Ingaan op uitnodigingen van verenigingen en organisaties;*
- *Luisteren op (bijvoorbeeld door het college georganiseerde) thema-avonden;*
- *Het periodiek maken van afspraken, wie aan welke bijeenkomsten deelneemt;*
- *De organisatie van een politiek café;*
- *Het gebruik van social media zoals Facebook en Twitter en een eigen website, maar ook het volgen van social media als bron van informatie.*

Door een van de fracties wordt een tour door de wijken genoemd als mogelijk interessant instrument om de belangrijkste aandachtspunten van inwoners te vernemen, naast de eerdergenoemde thematische benadering.

Als nieuw instrument om de opvattingen van inwoners te achterhalen wordt het inwoners-panel vaak genoemd.

De meeste fracties geven aan dat de rol van volksvertegenwoordiger ook kan worden versterkt door een slimmere opdrachtgever te zijn. Dan moet de raad aan de voorkant van beleidsprocessen duidelijk richting geven aan college/organisatie: welke groepen inwoners en belanghebbenden moeten worden betrokken en meegewogen in de beleidsafweging en welke randvoorwaarden gelden voor het proces. Bij de oordeels- en besluitvorming kan dan worden volstaan met te controleren of die belangenafweging volgens de opdracht van de raad heeft plaatsgevonden.

Met dergelijke afspraken aan de voorkant over de inrichting van het proces is de te volgen route en het speelveld bepaald. Daarmee stuurt de raad steviger op het proces en geeft inhoudelijke ruimte aan de samenleving. In relatie hiermee wijzen de fracties er ook op dat de raad meer moet overlaten aan de 'vrije krachten'. Loslaten hoort ook bij de volksvertegenwoordigende rol van de raad.

In dat verband zal er meer ruimte moet komen voor de zogenaamde 'beeldvormende fase'. Nu komt veel pas aan de orde bij de oordeelsvormende en besluitvormende fase. Daarbij moet overigens ook het onderscheid tussen individueel en algemeen belang uitdrukkelijk in de gaten worden gehouden, .

Voorts komt in de gesprekken naar voren dat er onduidelijkheid bestaat wie welke rol bij de uitvoering van de burgerparticipatie heeft: welke rol heeft de raad en welke rol het college?

Tenslotte geven de raadsfracties aan dat een overdreven politisering van onderwerpen en onderling gekissebis averechts werken op de betrokkenheid van inwoners. Men is zich daarvan bewust. De omzetting van deze notie naar bewust handelen vraagt echter nog aandacht en energie.

4.4 Resultaten uit de werksessie met raadsleden

Op 24 januari 2019 zijn de eerste resultaten uit het onderzoek tot dan gepresenteerd en is aan de hand van enkele stellingen gediscussieerd over de wijze waarop de raad zijn rol als volksvertegenwoordiger kan versterken. Aan de bijeenkomst is door 15 raadsleden deelgenomen en 4 raadsleden waren afwezig.

Onderstaand wordt een aantal resultaten uit de bijeenkomst samengevat:

- De volksvertegenwoordigende rol moet in samenhang gezien worden met de andere rollen van de raad (kadersteller en controleur); bij 'dikke' inhoudelijke beleidskaders wordt de speelruimte voor inwoners beperkt. Dat pleit voor dunnere en minder gedetailleerde beleidskaders. Daarnaast kan de raad ook richting geven aan het proces door vooraf afspraken te maken over zaken als: welke randvoorwaarden gelden, wie moeten worden benaderd, wat gebeurt er met de inbreng vanuit inwoners en organisaties, hoe wordt deze inbreng zichtbaar gemaakt in de beleidsvoorstellen, hoe verloopt de communicatie, e.d. . Kortom: als de raad ruimte wil geven aan inwoners zal er meer aan aandacht gegeven moeten worden aan de sturing van het proces en minder aan de inhoudelijke sturing.
- De raad moet er wel voor waken dat de verschillende belangen van de inwoners goed in beeld komen en daar kritisch op zijn. Het mag niet zo zijn dat de 'hardste roepers' zonder meer hun gelijk krijgen. De verschillende belangen, invalshoeken en de consequenties voor de verschillende groepen inwoners moet worden gewogen. In dat opzicht is volksvertegenwoordiging meer dan een 'doorgeefluik'.
- In de behandeling wordt vaak gewerkt met het zogenaamde BOB model: Beeldvorming, Oordeelsvorming en Besluitvorming. Er zou veel meer energie gestoken

moeten worden in de beeldvorming en minder in details bij de besluitvorming. Dan wordt vroegtijdig duidelijk welke belangen er spelen, waar strijdigheden zitten in de opvattingen van inwoners en hoe die eventueel kunnen worden opgelost. Belangrijk is dat de vraagstelling goed wordt verkend om de inhoud en opvattingen goed in beeld te krijgen. Dat voorkomt bijvoorbeeld dat meningsverschillen pas heel laat zichtbaar worden, bijvoorbeeld pas in de besluitvormingsfase.

Daarbij kan ook gedacht worden aan een andere opzet en vormgeving van beeldvormende sessies dan de huidige opzet: vrijer, lossler, minder ingeperkt in de vergaderstructuur en primair gericht op informatieverschaffing.

- Gesteld wordt dat burgerparticipatie vaak een zaak is van het college. Bewoners kijken echter niet op die wijze. Die kijken naar de gemeente als totaliteit en maken het onderscheid tussen raad, college en ambtelijke organisatie vaak niet. Dat vraagt, uiteraard met erkenning van ieders rol, dan ook veel meer samenwerking en gezamenlijk optrekken als het bijvoorbeeld om beeldvorming gaat.
- Het organiseren van thema-avonden is een interessante mogelijkheid om ideeën en opvattingen van inwoners te horen. Daarbij kan ook worden gedacht aan een mix van deelnemers: inwoners, organisaties, experts van binnen en buiten de gemeente e.d. Raad en college kunnen daarbij beiden aanwezig zijn om hun beeld te vormen van datgene wat in de samenleving leeft, welke problemen ervaren worden en welke kansen worden gezien.
- Wat betreft de werkwijze aan de hand van thema's is ook aandacht gevraagd voor de organisatie van bredere en vooral ook meer toekomstgerichte thema's, die door de verschillende beleidsvelden heen spelen. Op die manier zou de raad in samenspraak met de Waalrese samenleving kunnen verkennen waar komende jaren aandacht voor moet zijn. Samen met inwoners zou de raad (in samenwerking met college en ambtelijke organisatie) belangrijke onderwerpen voor de toekomstige agenda van de gemeente kunnen verkennen. De raad in zijn rol als medevormgever van de toekomstige agenda.
- Het wordt belangrijk geacht dat de raad zich uitnodigend opstelt en vertrouwen laat zien richting bewoners. Dat geldt overigens ook richting college en ambtelijke organisatie. Meer loslaten in dat opzicht is wenselijk, hetgeen onverlet laat dat de raad zijn eigen rollen moet kunnen spelen. Gesteld wordt dat de ruimte voor de inwoners vooral op de inhoud gericht moet zijn en de ruimte voor het proces bij de organisatie. Als raadsleden het gevoel hebben dat ambtenaren goed geluisterd hebben en ze dat terugzien in de stukken dan wekt dat ook vertrouwen, zo wordt gesteld.
- Bij de start van belangrijke beleidsprocessen is het goed dat er een startnotitie wordt opgesteld over het te volgen proces en het 'vrije speelveld'.

4.5 Concluderend

De raad heeft er de afgelopen jaren meerdere malen blijk van gegeven grote waarde te hechten aan vernieuwing van de bestuursstijl; het geven van ruimte aan inwoners en een intensieve samenwerking met hen vormt daarbij een belangrijk vertrekpunt. Daarbij is ook benoemd dat dit consequenties moet hebben voor het eigen handelen. Hoe die rol er dan uit moet zien is nog niet echt doordacht en uitgewerkt.

Bij de behandeling van raadsvoorstellen speelt de raad op meerdere manieren in op de signalen uit de samenleving en de gehanteerde argumenten. Ook het belang van een goede dialoog met de samenleving klinkt daarbij regelmatig door.

Toch is in de dagelijkse praktijk ook de worsteling zichtbaar hoe hiermee om te gaan. Een gemeenschappelijk beeld dat aan de voorkant van een participatieproces kan worden meegegeven is niets steeds aanwezig of wordt niet expliciet meegegeven. Verschillend wordt soms ook gedacht over de ruimte die gelaten moet worden aan inwoners, organisaties, college en ambtelijke organisatie. Dit leidt later in het proces tot verwarring.

Het dominante beeld dat bij gesprekspartners naar voren komt is dat raadsleden weinig bekend en zichtbaar zijn in de samenleving. Veel contacten met de gemeente lopen via wethouders en ambtenaren en veel minder via de raadsleden. Als idee voor verbetering is meegegeven om vooral ook contacten te onderhouden met verenigingen en buurtplatforms.

In verband met het functioneren van de raad geven verschillende gesprekspartners aan dat de inhoud van de zaak voorop moet blijven staan en niet de persoonlijke of partijpolitieke motieven. Het belang van goede persoonlijke relaties en het vertrouwen richting college en ambtelijke organisatie worden daarbij vaak genoemd. Het als gemeente werken vanuit een gezamenlijke visie, met onderling begrip over elkaars rollen, helpt daarbij. De kwaliteit van de onderlinge (binnengemeentelijke) samenwerking speelt een grote rol bij het succesvol verlopen van participatieprocessen, doordat dan voor de burger duidelijk is met wie hij te maken heeft.

Aan de voorkant van processen moet de raad helder zijn en de randvoorwaarden en speelruimte meegeven en daarover niet na een participatieproces gaan discussiëren.

Als volksvertegenwoordiger moet de raad vooral ook oog hebben voor het doorlopen proces: zijn de verschillende belangen en doelgroepen voldoende in beeld gebracht en hoe zijn hun argumenten gewogen?

In die zin zal de raad, als een thema wordt opgepakt, in het begin meer op het proces moeten sturen dan op de inhoud. Dit kan bijvoorbeeld door het vaststellen van een startnotitie bij majeure onderwerpen. Welke dat moeten zijn is ook een punt van overleg.

Voorts wordt het belangrijk geacht de fase van beeldvorming over vraagstukken te versterken en daar meer energie in te steken. Voorkomen wordt daarmee dat pas in de fase van besluitvorming de verschillende invalshoeken en belangen aan de orde komen en teleurstelling ontstaat bij deelnemers aan het participatieproces. Het oog hebben voor de verschillende belangen en inwonersgroepen wordt wezenlijk geacht bij de invulling van de rol als volksvertegenwoordiger.

Inwoners, die hun stem hebben laten horen, missen aan het einde van participatieproces vaak een duidelijke terugkoppeling over genomen besluiten: waarom is het besluit genomen zoals het is genomen en op welke wijze heeft de inbreng van de verschillende belangen een rol gespeeld? Het onvoldoende zichtbaar maken daarvan en de terugkoppeling daarover werkt frustrerend en demotiverend.

5 Gebruik en beoordeling van verschillende instrumenten

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verschillende typen instrumenten, die de raad ter beschikking heeft en het gebruik daarvan.

5.1 Verschillende typen instrumenten

Voor de gemeenteraad zijn er verschillende typen instrumenten, die ingezet kunnen worden bij de vormgeving van de rol als volksvertegenwoordiger.

Gedacht kan worden aan:

- Maatschappelijke verkenningen;
- Politieke markten;
- Burgerinitiatieven;
- Thema- en visiebijeenkomsten;
- Wijkbezoeken/bijeenkomsten;
- Onderzoeken/enquêtes;
- Tevredenheidsonderzoeken;
- Denktanks;
- Klankbordgroepen;
- Adviesraden;
- Inschakeling experts
- Bouwteams;
- Informatiebijeenkomsten;
- Externe commissies;
- Hoorzittingen;
- Spreekrecht bij raadsbijeenkomsten.

Sommige van deze instrumenten hebben het karakter van een raadpleging van inwoners, waarbij beoogd wordt een representatief beeld te verkrijgen van de opvattingen van inwoners. Bij andere instrumenten gaat het meer om het direct participeren van belangstellenden of belanghebbenden in een door de gemeente georganiseerd proces.

Bij weer andere instrumenten komt het initiatief vanuit de samenleving en niet vanuit de gemeente.

Het is aan de raad om te bepalen welke instrumenten op welke wijze worden ingezet om invulling te geven aan de volksvertegenwoordigende rol.

In de werksessie met raadsleden is gevraagd welke instrumenten hen het meest aanspreken. Daaruit is de volgende top 5 naar voren gekomen:

1. Het organiseren van thema-avonden en informatiebijeenkomsten
2. Het gebruik van enquêtes (bijvoorbeeld digipanel prioritaire keuzes van inwoners)
3. Wijkbijeenkomsten /wijkbezoeken
4. Inspelen op burgerinitiatieven
5. Het spreekrecht bij raadsbijeenkomsten

5.2 Gebruik en waardering van de verschillende instrumenten

Uit de documentenanalyse en gesprekken is gebleken dat in Waalre gebruik wordt gemaakt van verschillende typen instrumenten:

- Er is een burgertop georganiseerd (W100);
- Er kan gebruik worden gemaakt van het insprekrecht bij raadsbijeenkomsten.

- Er was een formele regeling voor burgerinitiatieven, maar deze is ingetrokken. Feitelijk zijn deze nu geregeld in de nota Burgerparticipatie. In deze nota worden ook belangrijke uitgangspunten aangegeven hoe inwoners worden betrokken bij het beleid;
- Bij het nieuwe groenbeleid is gebruik gemaakt van een "inspraakcafé". Een dergelijke werkwijze is ook ingezet voor de nieuwe visie wonen.
- Er is een digitaal inwonerspanel ingesteld om snel opvattingen van inwoners over bepaalde onderwerpen te kunnen achterhalen;
- Op enkele terreinen van het gemeentelijk beleid (bijvoorbeeld sociaal domein) worden klanttevredenheidsonderzoeken gehouden;
- Bij de planvorming over de N69 is gebruik gemaakt van zogenaamde "denktanks";
- Onder meer bij de ontwikkelingen rondom het winkelcentrum Den Hof zijn inwoners en ondernemers vroegtijdig betrokken in de planvorming;
- Bij groenbeheer is in het contract opgenomen, dat dit verlengd zal worden als de burgers tevreden zijn over het groenonderhoud. Dat is een extra prikkel voor de groenaannemer;
- Door verschillende fracties worden middelen gebruikt als: Informatie ophalen en geven in marktkraampjes, koffiebijeenkomsten, huis-aan-huis brieven, websites, facebook en twitter, berichten in de Schakel.

Overigens zijn het vaak instrumenten die vanuit het college en de ambtelijke organisatie worden ingezet en niet vanuit de raad.

In de gesprekken zijn ook enkele aandachtspunten meegegeven in relatie tot de inzet van verschillende instrumenten. Zo wordt erop gewezen dat:

- Het betrekken van inwoners het best lukt bij specifieke onderwerpen die de directe leefomgeving van de inwoners raken.
- Instrumenten als digipanel om inwoners snel te raadplegen over bepaalde onderwerpen of om bepaalde prioriteiten te stellen, als kansrijk worden gezien.
- De ervaringen van inwoners met het spreekrecht negatief gekleurd worden doordat de raad nogal eens tijd neemt voor langdurige procedurele discussies.
- Er met de nieuwe Nota Burgerparticipatie een goede basis ligt om het betrekken van inwoners een impuls te geven. Zaak is het nu dit om te zetten naar concreet handelen door de betrokken spelers.

5.3 Concluderend

Om het volk goed te kunnen vertegenwoordigen, wordt vooral op het niveau van fractie en individueel raadslid gebruik gemaakt van verschillende instrumenten.

Vanuit het college en de organisatie is in de afgelopen jaren een mix van instrumenten ingezet op het betrekken van burgers bij de uitvoering en voorbereiding van beleid. Binnen de raad bestaat de wens om dat meer zelf te doen, bijvoorbeeld door hiervoor een duidelijke opdracht te formuleren.

Als interessante instrumenten op het niveau van de raad worden het meest genoemd: het organiseren van thema-avonden en informatiebijeenkomsten, het gebruik van enquêtes (bijvoorbeeld digipanel) en wijkbijeenkomsten /wijkbezoeken.

6 Aanbevelingen

Vooraf wordt nogmaals benadrukt dat in dit onderzoek geen verslag wordt gedaan van de volksvertegenwoordigende activiteiten van de individuele raadsleden en van de fracties. Voor de zichtbaarheid van de raadsleden en om de volksvertegenwoordigende rol inhoud te geven liggen natuurlijk ook daar grote kansen. Maar in dit onderzoek ligt de focus op het niveau van de raad.

Uit de conclusies, zoals die in de voorgaande hoofdstukken zijn getrokken, blijkt dat de raad er grote waarde aan hecht zijn rol als volksvertegenwoordiger te verstevigen. Ook de maatschappelijke veranderingen richting het functioneren van een netwerksamenleving, hebben consequenties voor de positie en de rol van de raad. Een reflectie op deze positie en rol van de raad is dan ook wenselijk.

Ingegeven door de resultaten van dit onderzoek en ter voeding van deze reflectie wil de Rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen meegeven. Bij de aanbevelingen zijn telkens ook de onderliggende overwegingen en suggesties voor uitwerking aangegeven.

6.1

*Versterk als **raad** uw volksvertegenwoordigende rol en maak hierover nadere afspraken met elkaar.*

Overwegingen:

- De volksvertegenwoordigende rol is een cruciale rol van de gemeenteraad.
- Er bestaan op dit moment op het niveau van de raad geen afspraken hierover buiten de gangbare wettelijke spelregels.
- Maatschappelijke ontwikkelingen vragen om een nieuwe definiëring van deze rol.
- In de Kracht van Waalre en het coalitieprogramma is de belangrijke rol van inwoners in relatie met de gemeente uitdrukkelijk benoemd.
- Het gat tussen deze uitgesproken beleidsintenties en het daadwerkelijk handelen is nog groot
- Met concrete afspraken laat de gemeenteraad (ook aan inwoners) zien dat het meens is om deze rol serieus op te pakken en te vernieuwen om recht te doen aan de Kracht van Waalre.

Uitwerking:

Deze opdracht zou kunnen worden opgepakt door een raads werkgroep of in enkele werkbijeenkomsten, met ondersteuning vanuit de griffie en eventueel een extern adviseur.

Natuurlijk is de RKC, mede vanuit de ervaringen met dit onderzoek, graag bereid hieraan een bijdrage te leveren.

Bij de uitwerking van deze aanbeveling acht de RKC het wenselijk in ieder geval op onderstaande aanbevelingen in te spelen.

6.2

*Bespreek als **raad, college en ambtelijke organisatie** met elkaar hoe ieders rol wordt ingevuld bij de uitwerking van de Nota Burgerparticipatie.*

Overwegingen:

- Bij de behandeling van verschillende dossiers blijkt dat daarover vaak geen gedeelde beelden bestaan, ondanks het gestelde in de Nota Burgerparticipatie. Dit wekt verwarring bij inwoners en organisaties in Waalre. Het gaat hierbij om de beantwoording van vragen als:

- Wie is wanneer bepalend en bevoegd voor de vormgeving van het samenspraak proces?
- Wat geeft de raad aan de voorkant mee bij een samenspraak proces?
- Hoe wordt met de opbrengst van het samenspraak proces omgegaan?
- Wie draagt zorg voor terugkoppeling naar de deelnemers aan het samenspraak proces?
- De raad kan daarmee zijn rol als volksvertegenwoordiger ook inhoud geven door goed opdrachtgeverschap richting het college: geef een duidelijke opdracht mee hoe de samenleving moet worden betrokken en controleer of dat daadwerkelijk is gebeurd. Deze indirecte invulling van de volksvertegenwoordigende rol is ook wenselijk, gelet op de beperkte tijd van raadsleden.
- Helderheid over de binnengemeentelijke rolverdeling is noodzakelijk in verband met een heldere communicatie naar de andere betrokkenen in het proces van samenspraak.

Uitwerking:

Dit aandachtspunt zou door enkele vertegenwoordigers vanuit de raad, college en ambtelijke organisatie kunnen worden uitgewerkt.

6.3

*Steek als **raad, college en ambtelijke organisatie** meer energie in de voorkant van het proces van beleidsvorming en besluitvorming.*

Overwegingen:

- Een goede beeldvorming over het onderwerp met de verschillende aspecten, invalshoeken en belangen is noodzakelijk voor een finale afweging door de raad.
- Wanneer het scala van beelden uit de samenleving, de opvattingen van de verschillende doelgroepen en de verschillende belangengroepen in het begin van het beleidsproces bekend zijn geeft dit richting en zijn strijdigheden vroegtijdig beschikbaar. In het vervolgproces kan de discussie zich daarop ook richten.
- Voorkomen wordt dat deze tegenstellingen en de mogelijke strijdigheid hiertussen pas in het allerlaatste stadium (finale besluitvormingsfase) echt zichtbaar worden. Met soms als finale consequentie: het voorstel weer terugnemen en het proces opnieuw beginnen, hetgeen bij inwoners frustratie en demotivering oplevert.
- Hoewel de raadsleden het spreekrecht tijdens raadsvergaderingen een belangrijk instrument noemen, is dit is qua timing vaak weinig opportuun. Fracties hebben hun standpunt dan al vaak bepaald. Een eerdere inbreng van bewoners en gedachteswisseling daarover is in dat opzicht wenselijk.

Uitwerking:

Maak afspraken tussen raad, college en ambtelijke organisatie hoe deze verschuiving daadwerkelijk vorm krijgt, wie wanneer welke rol pakt in het proces. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren bij de opstelling en vaststelling van de startnotities over belangrijke onderwerpen.

Voor de 'going concern zaken' kunnen eenmalig afspraken worden gemaakt. Maar ook deze zijn belangrijk om onderlinge ruis en 'gesteggel' daarover te voorkomen.

Denk er daarbij aan om de beeldvorming ook 'losser en frisser' te organiseren buiten de context van huidige beeldvormende vergaderingen. Denk hierbij aan themabijeenkomsten en bijeenkomsten 'op locatie'. Wanneer daarbij aangesloten kan worden bij initiatieven vanuit de wijken of vanuit verenigingen, dan is dat ook een interessante mogelijkheid. Door aan te sluiten bij of combinaties te zoeken met maatschappelijke initiatieven komt

de gemeente meer in de rol van facilitator of coproducent. Vanuit de optiek van volksvertegenwoordiging een interessante werkwijze.

6.4

*Leg als **raad en college** bij de start van beleidsprocessen expliciet vast waar ruimte voor de samenleving zit en waar niet.*

Overwegingen:

- Een vooraf duidelijk bepaald speelveld geeft helderheid naar de samenleving.
- Bij de behandeling van verschillende dossiers bleek dat daarover bij de verschillende fracties niet steeds eenzelfde beeld bestond, hetgeen ruis in het proces veroorzaakt.
- Daarmee wordt voorkomen dat later in het proces randvoorwaarden pas naar voren komen, hetgeen voor onnodige frustratie en teleurstelling bij betrokkenen leidt.

Uitwerking:

Toets als raad en college dit uitgangspunt in een startnotitie, in processen waarbij bewoners en organisaties worden ingeschakeld.

6.5

*Voorkom als **raad** overmatige politisering en gekissebis*

Overwegingen:

- In de literatuur wordt erop gewezen dat de lokale democratie gekenmerkt wordt door een focus op pragmatisme. Dat verdraagt zich slecht met een forse politisering van onderwerpen.
- In de gesprekken met inwoners van Waalre komt naar voren dat het vertrouwen in de politiek daardoor wordt verzwakt. De inhoud moet centraal staan en niet worden overschaduwed door verstoorde persoonlijke relaties en partijpolitieke profileringsdrang. Dat werkt negatief op beeld van de raad als volksvertegenwoordiger en het imago van de politiek.

Uitwerking:

Het gaat hierbij vooral om een gedragscomponent. Bij de behandeling van voorstellen in de raadsbijeenkomsten kan dit ten uitvoer worden gebracht. Een periodieke evaluatieve terugblik en 'het erover hebben' – bijvoorbeeld in het presidium - kunnen daarbij helpen.

6.6

*Maak als **raad en college** duidelijk zichtbaar welke rol de inbreng van inwoners en organisaties heeft gespeeld, ga als raad daarop ook uitdrukkelijk in bij de oordeels- en besluitvorming en koppel de resultaten van de afweging ook uitdrukkelijk terug.*

Overwegingen:

- Voor bewoners en organisaties wordt op die manier meer zichtbaar 'waarom' het besluit is, zoals het is en welke overwegingen en belangen daarbij leidend zijn.
- Daarmee wordt het ook duidelijker wat er met welke inbreng vanuit de samenleving is gebeurd.
- Op dit moment wordt hieraan bij de behandeling van voorstellen in de raad lang niet altijd voldoende aandacht gegeven.

Uitwerking:

Geef als college bij de inrichting en de opstelling van de raadsvoorstellen hieraan meer expliciet aandacht en pak als raad dit ook daadwerkelijk op bij de behandeling van deze voorstellen.

Maak daarbij ook afspraken op welke wijze en door wie de terugkoppeling over de resultaten van het proces en besluitvorming naar de participanten in het proces wordt uitgevoerd.

6.7

*Kies als **raad** enkele concrete acties om zichtbaar te maken dat het menens is.*

Overwegingen:

- Het uitvoering geven aan enkele concrete acties op het niveau van de raad en deze uitdragen binnen Waalre laat zien dat het menens is met de Kracht van Waalre en dat de raad daarin zijn rol wil vernieuwen.
- Het vernieuwen van de volksvertegenwoordigende rol van de raad kan niet verlopen via een vooraf mooi te plaveien route; meerdere wegen van experimenteren zullen moeten worden bewandeld in een proces van vallen en opstaan. Het formuleren van een beperkt aantal uitvoeringsacties is daarbij het voertuig.
- Op die wijze speelt Waalre op haar eigen wijze in op VNG-programma's als 'Versterking lokale democratie'.

Tenslotte

De invulling van de rol als volksvertegenwoordiger kan voor een deel op het niveau van de raad als totaliteit worden vormgegeven, maar vooral ook op het niveau van de individuele raadsleden en de fracties. In dit onderzoek is de focus gericht op de raad als totaliteit.

Verbeteringen zijn gewenst en mogelijk. Dat vraagt vooral om een open houding naar buiten, naar elkaar toe als raadsleden, maar ook naar college en ambtelijke organisatie. Ieder vanuit zijn eigen rol.

De openheid naar elkaar toe, de kwaliteit van de het samenspel en de bijbehorende omgangsvormen zijn cruciaal om inwoners en organisaties in een betere positie te brengen. Daar is nog het nodige werk te verrichten.

Bij dit werk is het wezenlijk dat wordt geëxperimenteerd en van deze experimenten wordt geleerd: succesvolle vormen om inwoners meer centraal te stellen kunnen worden doorgezet en andere zullen moeten worden vervangen. Deze weg van experimenteren en met elkaar leren kan helpen om de raad een betere volksvertegenwoordiger te laten zijn.

De Rekenkamercommissie wenst u daarbij veel succes en hoopt dat voorgaande aanbevelingen u daarbij ondersteunen.

7 Reactie griffie en college van B&W

7.1 Reactie griffie:

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

Met dankbaarheid voor het door u opgeleverde concept rapport bericht ik u hierbij dat ik het rapport aan een feitencheck heb onderworpen. Door mij is geconstateerd dat het rapport vooral reflecterend van aard is en qua feitelijkheid enkele gegevens bevat.

In die gegevens tref ik een viertal zaken aan die wat mij betreft feitelijk onjuist zijn en die u zou kunnen aanpassen:

1. Onder 3.3 noemt u enkele malen 'Het coalitieakkoord 2018-2022', formeel is de juiste naam hiervan echter 'Het Waalres akkoord 2018-2022', het betreft een raadsbesluit.
2. Onder 3.4 stelt u dat "in de meest recente coalitieakkoorden" aandacht wordt besteed, u heeft daarvoor echter maar een coalitieakkoord beschreven, wetende het Waalres akkoord uit 2018.
3. Onder 4.1 staat dat niet duidelijk is of er sprake is geweest van inbreng van inwoners en dat het achterwege hiervan haaks staat op de visie. Dit is wél (zeer uitgebreid) gebeurd: In een intensief traject is met vele sleutelfiguren uit Waalre gesproken op de volgende beleidsterreinen: sport en cultuur, werk en onderwijs, wonen en leefomgeving, zorg en welzijn.
4. De termen Burgerpanel, digitaal panel en bewonerspanel worden door elkaar gebruikt. Formeel is dit in Waalre het 'Inwonerspanel'. In Waalre hebben wij namelijk afgesproken steeds te spreken van onze inwoners, niet van bijvoorbeeld burgers of bewoners.

Hiermee hoop ik een kleine bijdrage te bieden aan de oplevering van uw eindrapport.

Ik wens ons toe dat de gemeenteraad hierin concrete steun zal vinden om nieuwe werkwijzen voor zijn volksvertegenwoordigende rol te implementeren.

Hoogachtend,

Wouter Ernes
Raadsgriffier

06-52845126
Aanwezig: ma-di-wo-do



Gemeente Waalre

Postbus 10.000
5580 GA Waalre

t: (040) 2282500
e: gemeente@waalre.nl
w: www.waalre.nl

Bezoekadres

Koningin Julianalaan 19
5582 JV Waalre



7.2 Reactie college van burgemeester en wethouders.



Rekenkamercommissie Gemeente Waalre
t.a.v. J.M. van Berlo
Postbus 10.000
5580 GA Waalre

Uw brief van
28 maart 2019

Uw kenmerk

Afdeling/Ambtenaar
Bedrijfsvoering/S. Cannemeijer

Onderwerp
Rekenkamerrapport
"De Raad van Waalre in zijn
volksvertegenwoordigende
rol"

Ons kenmerk
20662

Datum
23-04-2019

VERZONDEN 24 APR. 2019

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

Met veel belangstelling hebben wij kennis genomen van uw concept-rapport "De Raad van Waalre in zijn volksvertegenwoordigende rol". Een rapport met een onderwerp dat ons dagelijkse werk raakt en dat volop in beweging is.

In zijn algemeenheid kunnen we stellen dat er geen nieuwe en verrassende zaken in staan. Wel betreft het zeer relevante noties, waarvan het zeer de moeite waard is ze in samenhang te bezien, hieraan conclusies te verbinden en op basis hiervan aanbevelingen te doen. Hoewel het onderwerp primair een aangelegenheid van de raad zelf betreft, dragen wij, waar het ons college betreft, graag bij aan het overnemen van uw aanbevelingen.

Dit zou wat ons betreft kunnen zijn ten aanzien van:

1. Het samen met de raad organiseren van een bijeenkomst over de invulling van ieders rol bij burgerparticipatie;
2. Het samen met de raad ontwikkelen van een startnotitie, die een plek krijgt in het BOB-model, het goed opdrachtgeverschap van de raad faciliteert en aan de voorkant duidelijkheid verschaft aan alle betrokkenen ten aanzien van ieders rol en verwachtingen;
3. Het samen met de raad prominenter, 'losser en frisser' (mede) vorm geven van beeldvorming als eerste stap in het BOB-model.
4. Het in voorstellen duidelijk zichtbaar maken welke rol de inbreng van inwoners en organisaties heeft gespeeld.

Aangezien de uitkomsten van bovengenoemde opgaven van invloed zijn op ons hele besluitvormingsproces kunnen wij ons voorstellen dat een werkgroep met enkele vertegenwoordigers uit de raad, ons college en de organisatie in enkele sessies een voorstel voorbereidt, dat door de raad kan worden besproken in samenhang met de aanbevelingen die uw commissie expliciet aan de raad doet.

Wij hebben hierboven aangegeven welke bijdrage wij kunnen leveren ten aanzien van de aanbevelingen die ons college betreffen. Wij zijn daarnaast ook benieuwd hoe de raad opvolging gaat geven aan uw aanbevelingen die de raad zelf betreffen.


Hoogachtend,

BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN WAALRE,

de secretaris,


drs. J.W.F. Compagne

de burgemeester,


drs. J.W. Brenninkmeijer

8 Nawoord Rekenkamercommissie

Graag willen wij op deze plaats onze dank uitspreken aan de griffier en het college voor hun reactie op ons conceptrapport. Hierop willen wij als volgt reageren:

t.a.v. reactie griffier:

Naar aanleiding van diens opmerkingen hebben enkele tekstuele aanpassingen plaats gevonden. Voor wat betreft de opmerking onder punt 3 hebben wij vastgesteld, dat er weliswaar een uitgebreide inbreng van inwoners heeft plaatsgevonden, maar het punt is, dat daarop bij de behandeling van de visie in de raad nauwelijks is ingegaan. Dat had wel in de rede gelegen.

t.a.v. reactie college:

Het verheugt ons te constateren, dat het college in hun reactie een grote mate van bereidheid toont om samen met de raad initiatieven op te pakken om de volksvertegenwoordigende rol van de raad te verbeteren.

Zoals het college terecht opmerkt, heeft een en ander invloed op het totale besluitvormingsproces binnen de gemeente en raakt als zodanig ook het werk van het college en de ambtelijke organisatie.

Wij ondersteunen daarom graag de suggestie om met een werkgroep uit de raad, het college en de organisatie een voorstel voor te bereiden, op basis waarvan de raad inhoud kan geven aan onze aanbevelingen. Gezien de recente ontwikkelingen binnen het lokale bestuur in Waalre is een snelle en voortvarende aanpak meer dan wenselijk.

Geïnterviewde personen en deelnemers werksessie gemeenteraad

Externe gesprekspartners

Met 8 inwoners uit Waalre zijn gesprekken gevoerd om hun kijk op de volksvertegenwoordigende rol van de raad en verbeter suggesties te vernemen.

Gemeentelijke gesprekspartners

Dat is ook gebeurd met 5 personen uit het college van B&W, griffie en ambtelijke organisatie.

Deelnemers aan de werksessie van raadsleden

Aan de werksessie voor raadsleden op 24 januari 2019 hebben 15 personen deelgenomen en waren 4 raadsleden afwezig.